
La Commission de l'instruction publique et la préservation de l'État enseignant (1815-1820)

The Commission of Public Instruction and the preservation of the "teaching State" (1815-1820)

René Grevet



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/histoire-education/2771>

DOI : 10.4000/histoire-education.2771

ISSN : 2102-5452

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 31 août 2014

Pagination : 31-49

ISBN : 978-2-84788-649-8

ISSN : 0221-6280

Référence électronique

René Grevet, « La Commission de l'instruction publique et la préservation de l'État enseignant (1815-1820) », *Histoire de l'éducation* [En ligne], 140-141 | 2014, mis en ligne le 31 août 2016, consulté le 20 mai 2021. URL : <http://journals.openedition.org/histoire-education/2771> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/histoire-education.2771>

La Commission de l'instruction publique et la préservation de l'État enseignant (1815-1820)

René Grevet

La période qui couvre les débuts de la Restauration n'apparaît pas moins décisive que la précédente pour l'histoire de l'enseignement. Au cours de ces années en effet, la question scolaire se définit de plus en plus selon les clivages politiques. Cette politisation explique l'importance prise par les débats sur la liberté et la direction de l'enseignement, désormais constitués en enjeux emblématiques des rapports entre l'État et l'Église.

Après les Cent-Jours, le gouvernement de Louis XVIII conserva l'organisation universitaire héritée de la période napoléonienne et installa une Commission de l'instruction publique qui, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, devait exercer collégialement les fonctions de l'ancienne grande maîtrise de l'Université. Composée de cinq membres et présidée par Pierre-Paul Royer-Collard, elle incarna l'État enseignant pendant près de cinq ans, exerçant même selon Louis Liard «une véritable dictature» sur l'instruction publique¹. Le trait est peut-être un peu trop appuyé, mais il est indéniable que cette commission inscrivit son action dans la continuité du monopole universitaire, annonçant ainsi la création d'un ministère de l'Instruction publique en août 1824. Pour autant, cette gouvernance de l'enseignement français ne s'inscrivit pas dans

1 Louis Liard, *L'enseignement supérieur en France, 1789-1893*, t. 1, Paris, Armand Colin, 1888-1894, p. 135.

une autarcie ignorante des réalités scolaires européennes. Dépositaires d'un héritage controversé, les commissaires parmi lesquels un Georges Cuvier bien informé des systèmes d'enseignement hollandais et allemand, s'efforcèrent d'organiser une instruction publique à la française, naturalisant des méthodes étrangères d'enseignement, de formation et d'encadrement tout en conservant une organisation strictement régulée par l'État.

L'idée de départ, en proposant cette contribution, était de démontrer que la Commission de l'instruction publique avait préservé l'État enseignant en défendant l'Université qui en était le symbole et le cœur². En travaillant ce sujet, cette problématique est apparue plus complexe. Sans vouloir nier le rôle des hommes qui ont animé la commission, force est de souligner que la marque de l'institution universitaire napoléonienne demeurait suffisamment forte pour ne pas voir disparaître l'État enseignant en quelques mois, à l'occasion d'un changement de régime. D'ailleurs, entre 1815 et 1820, en dépit de ses prétentions à la direction de l'Instruction publique, l'Église n'était pas ou n'était plus capable d'assumer l'ensemble des tâches éducatives. L'État devait prendre la relève. Ce fut le rôle de la Commission de l'instruction publique.

Grâce à l'exploitation de ses procès-verbaux, des rapports des inspecteurs généraux et des correspondances rectorales, il semble possible de comprendre comment cette autorité administrative a pu «garder la place» et contenir l'entrisme ecclésiastique qui cherchait à confessionnaliser l'Université pour entamer son monopole. La mise en œuvre de l'ordonnance du 29 février 1816, qui imposa les brevets de capacité et permit d'incorporer plus étroitement l'enseignement primaire dans l'institution universitaire, en fut une preuve éclairante. La lutte contre les écoles clandestines, la surveillance accrue des collèges royaux et le cordon prophylactique tendu pour empêcher la concurrence des pensions ecclésiastiques ou «petits séminaires» manifestaient également cette volonté que l'Université devait défendre son monopole. Ayant «été élevée sur cette base fondamentale que l'instruction et l'éducation appartiennent à l'État», elle devait être, selon l'expression de Royer-Collard, «le gouvernement appliqué à la direction universelle de l'instruction publique»³.

2 Est-il nécessaire de préciser que l'Université est entendue ici comme l'ensemble de l'administration de l'instruction publique, des personnels et des enseignements depuis l'enseignement primaire jusqu'aux facultés, à l'exception des écoles de filles?

3 Cf. Ferdinand Buisson, *Nouveau Dictionnaire de pédagogie et d'instruction primaire*, Paris, Hachette, 1911, article «Royer-Collard», p. 2650.

I. La problématique de l'État enseignant en 1815

Le 22 juin 1814, quelques jours après avoir octroyé la Charte, le gouvernement de Louis XVIII avait décidé de maintenir provisoirement l'Université telle qu'elle était constituée par les décrets napoléoniens et d'en laisser la direction à Fontanes, le grand-maître désigné par l'empereur. Après l'abdication de Napoléon et le retour d'un Bourbon sur le trône, l'Église catholique retrouvait une position de force. Soutenue par le parti ultra, elle entendait bien imposer ses vues dans le domaine de l'éducation qu'elle considérait toujours comme étant de son ressort exclusif. Or, la Révolution et l'Empire lui avaient disputé sa prééminence et l'existence de l'Université demeurait comme l'orgueilleux symbole de cette ambition laïque. Pour le clergé catholique, elle se présentait, et se présenterait toujours, comme « un magistère moral et intellectuel concurrent et illégitime »⁴.

Cette concurrence s'était manifestée principalement dans l'enseignement secondaire où les lycées et les collèges tentaient de rivaliser avec les institutions, les pensions et autres écoles confessionnelles. Lors de la première Restauration (avril 1814-mars 1815), les jours de l'Université semblaient donc comptés, malgré l'ordonnance du 22 juin. D'ailleurs, dès le 5 octobre suivant, une ordonnance entamait le monopole universitaire en autorisant le libre établissement d'une école secondaire ecclésiastique par département⁵. L'ordonnance du 22 juin 1814 fut abrogée au début de l'année suivante pour être remplacée par celle portant règlement sur l'instruction publique du 17 février 1815⁶. Prenant acte de ce que « le régime d'une autorité unique et absolue était incompatible avec [les] intentions paternelles et l'esprit libéral [du] gouvernement », cette nouvelle législation, rédigée par le juriste et philosophe Pierre-Paul Royer-Collard, supprimait la fonction de grand-maître et créait dix-sept arrondissements universitaires, dirigés chacun par un conseil d'Université présidé par un recteur sous la surveillance de l'évêque et du préfet. Dans l'esprit de son auteur, il s'agissait bien de permettre aux autorités locales, « mieux informées des besoins » d'œuvrer

4 Antoine Prost, *Histoire de l'enseignement en France, 1800-1967*, Paris, Armand Colin, 1968, p. 175.

5 *Ibid.*, p. 226-227.

6 Octave Gréard, *La législation de l'instruction primaire en France depuis 1789 jusqu'à nos jours. Recueil de lois, décrets, ordonnances, arrêtés, règlements, décisions, avis, projets de lois*, t. 1, Paris, Delalain, 1890-1902, p. 228-236.

plus efficacement « à la prospérité des établissements placés sous leurs yeux », notamment pour les nominations des enseignants. Pour autant, si la centralisation instaurée par les décrets de 1806-1808 était battue en brèche, et si le monopole universitaire disparaissait avec la suppression de la taxe du vingtième des frais d'études, l'autonomie des 17 universités ainsi créées restait limitée. L'État enseignant ne disparaissait pas puisqu'un Conseil royal de l'instruction publique demeurerait maître de la nomination et de la révocation des recteurs, ainsi que des règlements et de la surveillance des enseignements et de la discipline dans les universités. Cette volonté de préserver ces prérogatives importantes de l'État allait demeurer comme en témoigne le maintien de l'édifice universitaire par la seconde Restauration en dépit des pressions très fortes du parti ultra. L'ordonnance du 17 février 1815 ne reçut aucune application : d'abord abrogée par un décret impérial du 30 mars 1815, elle ne fut pas reprise par le gouvernement restauré de Louis XVIII. Au contraire, ce fut une ordonnance du 15 août 1815 qui, tout en établissant une Commission de l'instruction publique, maintint l'organisation académique établie en 1808 et rétablit la taxe du vingtième⁷. Sans doute ce choix de la continuité était-il tempéré par son caractère dit provisoire en attendant une loi définitive et par le transfert des pouvoirs du grand-maître à une direction collégiale de l'instruction publique.

Comment expliquer un tel changement d'orientation par rapport à l'ordonnance du mois de février précédent ? Deux hommes au moins semblent avoir joué un rôle important. Tout d'abord Royer-Collard, entré au Conseil d'État et de nouveau chargé de mettre au point une législation de l'instruction publique, devait être désigné comme président de la toute nouvelle commission qui rassembla les larges pouvoirs naguère dévolus au grand-maître. On ne saurait négliger non plus l'influence d'Ambroise Rendu, inspecteur général et naguère conseiller de Fontanes qui n'avait cessé de mettre Royer-Collard en garde contre les dangers du démembrement universitaire prévu par l'ordonnance du 17 février. L'argumentation développée par A. Rendu posait nettement la problématique du maintien ou de l'effacement de l'État enseignant : le renversement de l'édifice universitaire laisserait un vide que rien ne pouvait combler, les anciennes institutions religieuses et scolaires ayant disparu ; la disparition de « la toute puissance des recteurs » et l'impuissance des conseils académiques replongeraient le pays « dans le chaos intellectuel d'où l'avait tiré le décret

7 *Ibid.*, p. 238.

de 1808»⁸. Ne s'agissait-il pas aussi de pourvoir aux dépenses de l'instruction publique en rétablissant la taxe du vingtième des frais d'études⁹?

L'ordonnance du 15 août 1815 déclencha une violente campagne de pamphlets qui précéda les débats parlementaires de janvier 1816. Les adversaires de l'Université s'en prirent aux «amants fortunés de la fille du tyran»¹⁰. Ils affirmèrent que «de toutes les conceptions de Buonaparte, la plus effrayante, la plus profondément anti-sociale, en un mot la plus digne de lui, [c'était] l'Université». Le tyran n'avait-il pas élevé «ce monstrueux édifice» pour asservir à jamais les générations futures en les plaçant «entre une ignorance absolue et la plus hideuse dépravation»? N'avait-il pas voulu que l'on apprit aux enfants dès le berceau «à bégayer le blasphème et à abjurer le Dieu que leur intelligence ne concevait pas encore?». Le 31 janvier 1816, à la Chambre des députés, le député ultra Murard de Saint-Romain lança une vigoureuse offensive contre les nouvelles dispositions réglementant l'instruction publique :

«Le vrai mal, le fléau redoutable dont je sollicite la réformation, c'est l'université fondée par Buonaparte [...] Il n'y a de salut pour l'État que l'anéantissement total de tout, absolument de tout ce que Buonaparte a soutenu et propagé»¹¹.

En conséquence, le député exigeait la suppression de la Commission de l'instruction publique et la tutelle épiscopale sur tous les établissements d'instruction. C'était revenir avant 1789 et au monopole éducatif de l'Église; c'était aussi et surtout tirer un trait sur le dualisme scolaire né sous la Révolution et que Napoléon avait ménagé tout en l'incorporant dans la structure universitaire. Ce à quoi A. Rendu pouvait répondre que le clergé déjà en charge de l'enseignement religieux ne pouvait en plus être chargé seul de l'enseignement des sciences et des lettres au risque de faillir à sa mission principale alors que le sanctuaire menaçait d'être abandonné.

François Guizot, alors maître des requêtes, vola également au secours de l'Université menacée. Assez éclairante apparaît d'ailleurs l'évolution du futur concepteur de la loi de 1833 qui admettait que l'ordonnance de février eût

8 Ambroise Rendu, *Quelques observations sur l'ordonnance royale du 17 février 1815*, cité par Eugène Rendu, *Ambroise Rendu et l'Université de France*, Paris, Fouraut, 1861, p. 85.

9 *Ibid.* : «Notre ordonnance du 17 février n'ayant pu être mise à exécution et les difficultés des temps ne permettant pas qu'il soit pourvu aux dépenses de l'instruction publique, ainsi qu'il avait été statué par notre ordonnance susdite...».

10 Cité par Eugène Rendu, *Ambroise Rendu et l'Université de France*, *op. cit.*, p. 85-86; *ibid.* pour les citations suivantes.

11 Archives parlementaires, 2^e série, t. 16, Paris, 1869, p. 58-61.

davantage satisfait ses convictions en permettant «le partage du pouvoir entre un certain nombre d'autorités particulières moins étroitement dépendantes de l'autorité souveraine»¹². Refusant d'être engagé dans le même combat que les ultras, le libéral Guizot avait dû choisir le maintien de l'État enseignant en espérant que «des temps plus calmes» permettraient au gouvernement d'envisager sereinement des modifications au système de l'instruction publique. Si la Commission de l'instruction publique survécut à l'opposition, ce fut grâce à la mobilisation des nouveaux commissaires et de leur président qui s'employèrent auprès des députés et des conseillers d'État pour désamorcer les accusations à l'encontre d'une Université irrégulière et immorale, héritière des excès révolutionnaires. Ils furent puissamment aidés par les brochures rédigées comme des mémoires en défense par l'inspecteur général A. Rendu et diffusées largement auprès des relais d'opinion proches du pouvoir. Ce fut donc toute une haute magistrature civile, une technocratie d'État qui vint au secours de l'Université et de l'État enseignant pour en garantir l'existence. Il est vrai qu'en dehors des turbulences parisiennes, l'organisation académique mise en place par les décrets de 1808 s'était plutôt bien maintenue, ce qui prouve que le sillon universitaire avait été assez bien tracé, au point d'avoir laissé peu de marge pour une relève par une administration ecclésiastique exsangue. Dans les académies, les recteurs assuraient tant bien que mal la continuité de l'État enseignant. Sans doute la question de l'étendue du monopole d'État n'était-elle pas encore tranchée et demeuraient en suspens la taxe du vingtième sur tous les établissements y compris sur les établissements ecclésiastiques ainsi que la question du statut particulier des Frères des écoles chrétiennes. En dépit des incertitudes et des difficultés prévisibles, la Commission de l'instruction publique allait pouvoir se mettre au travail et diriger fermement tout le système universitaire à partir d'août 1815.

II. La Commission de l'instruction publique au travail

La nouvelle commission, placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, fut composée de cinq membres. Présidée jusqu'en septembre 1819 par Royer-Collard, elle compta dans ses rangs le savant naturaliste Georges Cuvier, l'abbé

12 François Guizot, *Essai sur l'histoire et sur l'état actuel de l'instruction publique en France*, Paris, Maradan, 1816.

Frayssinous, aumônier du roi¹³, le publiciste Philibert Guéneau de Mussy et l'orientaliste Silvestre de Sacy. À l'exception de ce dernier et du président, les trois autres membres avaient exercé la fonction d'inspecteur général des études¹⁴. L'ordonnance du 22 juillet 1820 porta sa composition à sept membres¹⁵ avant sa transformation en Conseil royal de l'instruction publique par l'ordonnance du 1^{er} novembre 1820.

Entre 1815 et 1820, la commission travailla avec peu de moyens et peu de personnels. *L'Almanach royal* de 1819 nous indique comment elle était organisée. Relevant de la quatrième division du ministère de l'Intérieur, elle comprenait un secrétariat général et une dizaine de bureaux répartis en deux divisions. La seconde traitait les affaires financières, comptables et matérielles des différents établissements d'instruction. La première division comprenait six bureaux répartis comme suit : bureau des académies, bureau des facultés et des écoles primaires, bureau des collèges royaux, bureau des collèges communaux, bureau des facultés de théologie catholique et des institutions et pensions, bureau des archives et bibliothèques¹⁶. Le *quinquennat* comme on surnomma alors la commission pouvait compter aussi sur 12 inspecteurs généraux des études et 6 inspecteurs de l'académie de Paris¹⁷ dont les rapports constituèrent de précieuses aides à la décision et à la mise en œuvre des circulaires destinées aux autres académies du royaume.

Pour étudier les méthodes de travail de la commission entre 1815 et 1820, l'historien dispose encore de quelques procès-verbaux des séances du mois de décembre 1815¹⁸. Du 2 au 30 décembre 1815, les cinq commissaires de l'instruction publique se sont réunis douze fois¹⁹. Au début de chaque séance, l'inspecteur général Claude Bernard Petitot, secrétaire général de la commission,

13 Denis Frayssinous (1765-1841) avait été nommé inspecteur de l'académie de Paris par Fontanes; il démissionna de la commission en 1816 et fut remplacé par l'abbé Dominique Elicagaray (1760-1822), ancien recteur de l'académie de Pau sous l'Empire.

14 Françoise Huguet, *Les inspecteurs généraux de l'instruction publique, 1802-1914. Profil d'un groupe social*, Paris, INRP, 1988, p. 72-75.

15 Elle fut alors composée par Georges Cuvier, Antoine Isaac Silvestre de Sacy, l'abbé Elicagaray, Philibert Guéneau de Mussy, l'abbé Dominique-Charles Nicolle, Ambroise Rendu et Siméon Denis Poisson.

16 *Almanach royal*, année 1819, p. 135.

17 François Becquey, Vincent Campenon, Frédéric Cuvier, André René Pierre Daburon, Pierre Chaudru de Raynal, Hippolyte Joseph Rousselle.

18 Archives nationales [désormais AN], F/17/13630; on y ajoutera F/17/13640, où se trouvent des extraits de délibérations des années 1813-1879 concernant les facultés.

19 Les 2, 5, 7, 9, 12, 14, 16, 19, 21, 23, 27 et 30 décembre.

faisait lecture du procès-verbal de la réunion précédente. Après adoption, la commission écoutait les différents rapports des membres en charge d'un secteur d'enseignement : académies, facultés et écoles primaires, collèges, institutions et pensions, comptabilité. S'il ne peut être question ici d'entrer dans le détail des arrêtés pris en ce mois de décembre 1815 par la nouvelle commission, il est possible néanmoins de dégager les principaux rôles décisionnels qui retinrent l'attention et mobilisèrent l'activité de Royer-Collard et de ses adjoints. Comme l'a écrit L. Liard, la commission concentrait les pouvoirs d'initiative, d'exécution, d'administration et de police. Elle fut donc sur tous les fronts pour parer au plus pressé. Préserver le fonctionnement de l'enseignement universitaire, assurer l'administration financière et comptable de l'instruction publique et maintenir une ligne politique claire, telles furent les principales préoccupations qui ressortent de l'examen des délibérations de décembre 1815.

Lors de ses séances, la commission s'évertua à officialiser de nombreuses nominations ou remplacements dans les collèges communaux et royaux : ce fut ainsi le cas dans la session du 5 décembre qui statua sur 24 cas pour 12 collèges dont ceux de Saintes, Orthez, Tarbes, Bordeaux, Bagnères, Rochefort. Le 19 décembre, sur le rapport de plusieurs recteurs, la commission autorisa l'établissement de pensions ou d'institutions à condition que les bénéficiaires prennent le grade de bacheliers ès lettres s'ils ne l'avaient déjà²⁰. Ces établissements particuliers soumis au régime de l'Université faisaient d'ailleurs l'objet d'inspections décidées en séance. L'École normale, fondée définitivement par le décret impérial du 17 mars 1808 et prévue pour être la pépinière des enseignants laïcs de l'Université, fut également l'objet de la sollicitude de la commission qui, dans ses séances des 5 et 14 décembre, élaborait un règlement des études et un règlement intérieur²¹.

Dans trois de leurs séances de décembre, la gestion financière intervint dans l'ordre du jour à travers les rapports du commissaire chargé de la comptabilité. Ainsi, le 5 décembre, fut-il proposé à la commission de faire payer aux fonctionnaires des académies le second trimestre de 1815 grâce à la remise en

20 AN, F/17/13630.

21 *Idem*; à cette date, les modalités d'admission n'étaient pas encore clairement définies; en effet, même si le principe d'un concours était admis, il semble que les admissions se firent alors par recommandations adressées par les recteurs ou les inspecteurs généraux; le 19 décembre, les commissaires décidèrent que les enseignants désireux de postuler aussi à l'entrée pour être ensuite agrégés au professorat des collèges royaux seraient soumis au concours comme les élèves des mêmes collèges et qu'en conséquence les candidats pourraient être admis à l'École jusqu'à 21 ans accomplis.

activité de la rétribution²². La situation financière demeurait pourtant encore incertaine. Certes la commission bénéficiait du versement d'une «rente» de 400 000 francs accordée à l'Instruction publique mais cette somme était loin de suffire aux besoins de l'ensemble. Le 30 décembre, l'un des commissaires en charge de la comptabilité exposait les plaintes de plusieurs recteurs qui faisaient état de l'insuffisance des recouvrements et de l'impossibilité de faire acquitter les ordonnances délivrées pour le traitement des fonctionnaires et professeurs de leurs académies. Pire, les recteurs des académies de Besançon, Bordeaux et Strasbourg annonçaient même que les traitements du premier trimestre n'étaient pas encore payés!

Dès sa création, la Commission de l'instruction publique a dû se positionner clairement pour faire face aux critiques plus ou moins conjointes et virulentes des libéraux et des ultras. Dotée d'un véritable pouvoir discrétionnaire, même sous tutelle d'un ministère de l'Intérieur, la nouvelle instance n'était guère assurée d'une longue existence comme le prouva d'ailleurs l'offensive parlementaire au début de l'année 1816. C'est pourquoi, dans les séances de décembre 1815, les décisions prises par les commissaires de l'instruction publique reflètent un principe d'ordre adossé à une triple fidélité : à la monarchie constitutionnelle, à la religion chrétienne et à l'Université.

Le 23 décembre 1815, la commission prenait connaissance d'un arrêté du préfet du département de Côte-d'Or qui ordonnait aux imprimeurs et libraires de supprimer le chapitre du catéchisme de 1806 relatif à Napoléon et à sa famille; tout en remerciant le préfet, la commission l'informa que les recteurs avaient été invités à se concerter avec les évêques pour faire disparaître du catéchisme les passages «qui ont rapport à l'usurpateur».

Les commissaires procédèrent aussi à l'épuration du corps enseignant en bannissant de l'instruction publique tous ceux qui, par leur engagement politique et par leurs propos, avaient pris parti contre la tradition monarchique et religieuse. Plusieurs enseignants «professant hautement des principes anarchiques» et irréligieux furent ainsi destitués²³.

Sur le plan religieux et moral, la Commission ne transigea pas non plus

22 La dépense montait à 73 464 francs après retenue du 1/25^e; elle atteignait 71 642,34 francs pour le paiement du 2^e trimestre des professeurs des facultés.

23 AN, F/17/13630 (séance du 9 décembre) : interdiction du sieur Darier, maître de pension à Beaune qui, selon le recteur de Dijon, pouvait être considéré comme un homme dangereux par son impiété et ses principes anarchiques.

et intervint par exemple pour décider l'exclusion définitive de plusieurs élèves du collège royal Charlemagne ayant semé le désordre dans l'établissement à l'occasion de la fête de Saint-Nicolas. La défense de la religion se manifeste clairement dans l'ordonnance de février 1816 relative à l'enseignement primaire qui doit être fondé «sur la religion, le respect pour les lois et l'amour dû au souverain». En juin 1816, lorsque la commission autorisa la méthode mutuelle venue de l'Angleterre protestante, elle insista particulièrement sur l'enseignement exclusif de la religion catholique dans ces écoles que les curés étaient autorisés à visiter²⁴. La commission écrivait alors aux recteurs : «Vous aurez soin de faire connaître à MM. les évêques et à tous les ecclésiastiques que, dans l'œuvre de l'éducation, vous n'êtes que leurs auxiliaires; que l'objet de l'instruction primaire est surtout de fortifier l'instruction religieuse»²⁵. La défense de la religion apparaît aussi, comme nous l'avons vu précédemment, dans les autorisations accordées à des ecclésiastiques pour ouvrir des pensions et des institutions. Ajoutons à cela le souci de maintenir une forte empreinte religieuse au sein même de l'École normale comme en témoignait le règlement intérieur²⁶.

Pour autant, la commission s'évertua à défendre le monopole universitaire en faisant interdire les établissements particuliers qui contrevenaient aux règlements universitaires, notamment en refusant d'envoyer leurs élèves aux classes des collèges royaux comme l'avaient stipulé les articles 16 et 17 du fameux décret du 15 novembre 1811 toujours en vigueur²⁷. Pour faire respecter la loi universitaire, la commission pouvait aussi demander au ministre de l'Intérieur d'annuler des arrêtés municipaux contrevenant aux dispositions du décret du 17 mars 1808 prévoyant la fermeture des établissements formés hors de l'Université sans autorisation²⁸.

24 Octave Gréard, *La législation de l'instruction primaire en France...*, op. cit., p. 256-258.

25 Cité par Eugène Rendu, *Ambroise Rendu et l'Université de France*, op. cit., p. 111.

26 AN, F/17/13630 : outre la messe et les vêpres chaque dimanche et jours de fêtes solennelles, il était prévu chaque semaine une conférence ayant pour objet l'histoire de la religion, ses dogmes et sa morale; le règlement intérieur adopté le 14 décembre prévoyait aussi que les élèves désireux de choisir l'état ecclésiastique après leurs trois années de formation pouvaient entrer dans les séminaires, y accomplir leurs études «sans perdre le droit qu'ils auront acquis d'être employés dans l'instruction publique».

27 AN, F/17/13630 (séance du 5 décembre) : menace de fermeture de la pension du sieur Philippon à Orléans qui «refuse opiniâtement d'envoyer des élèves aux classes du collège royal».

28 *Ibid.* : demande d'annulation de la délibération de la municipalité du Puy mettant le collège à la disposition du vicaire général du diocèse.

III. Un bilan contrasté

Il ne saurait être question ici de décrire l'ensemble de la politique universitaire suivie par la Commission de l'instruction publique car ce serait étudier toute l'histoire de l'enseignement durant cette période²⁹. Remarquons néanmoins qu'entre 1815 et 1820, les hommes en charge du gouvernement de l'instruction publique surent concentrer leurs efforts et agirent dans trois directions pour préserver l'État enseignant et légitimer l'existence de l'institution chargée de cette mission.

Il s'agissait tout d'abord de stimuler la scolarisation et de promouvoir une professionnalisation enseignante. Sans doute, aucune loi générale ne fut votée pour organiser l'instruction publique dans son ensemble et les enseignements secondaire et supérieur demeurèrent structurés selon les décrets de 1808, mais l'enseignement primaire fut l'objet d'une législation décisive grâce à l'ordonnance du 29 février 1816³⁰. Ce fut la grande œuvre de la commission. Aucune législation pour l'enseignement primaire en effet n'avait vu le jour depuis la loi du 3 brumaire an IV à laquelle on se référait encore sous l'Empire³¹. Trois hommes se sont particulièrement attachés à son élaboration : le savant protestant Georges Cuvier, membre de la commission, Ambroise Rendu, inspecteur général et le baron de Gérando, conseiller d'État, l'un des fondateurs de la Société pour l'instruction élémentaire. L'ordonnance de 1816 s'inspirait aussi des missions d'inspection lancées alors dans les territoires annexés. Ainsi, le modèle hollandais, décrit en 1811 par Cuvier, a-t-il été l'une des références essentielles du texte de 1816. L'élaboration de l'ordonnance de 1816 bénéficia également du récent développement de l'enseignement mutuel importé d'Angleterre. L'engouement manifesté à partir de 1815 pour cette méthode invitait d'ailleurs le pouvoir à légiférer pour encadrer les nombreuses initiatives

29 Maurice Gontard, *L'enseignement primaire en France de la Révolution à la loi Guizot (1789-1833)*, Paris, Les Belles Lettres, 1959 ; René Grevet, *L'avènement de l'école contemporaine en France (1789-1835)*, Lille, Presses universitaires du Septentrion, 2001.

30 Le texte de cette ordonnance a été publié par Octave Gréard, *La législation de l'instruction primaire en France...*, *op. cit.*, p. 240-248.

31 Voir notre contribution « L'enseignement primaire sous le Premier empire : une nouvelle donne? », in Jacques-Olivier Boudon (dir.), *Napoléon et les lycées*, Paris, Nouveau Monde éditions, 2004, p. 255-273.

philanthropiques qu'elle suscitait³². Le contenu de l'ordonnance reflétait aussi la philosophie de ses auteurs. Ses quarante-deux articles organisaient l'instruction primaire par des dispositions consacrées à la scolarisation, à l'exercice de la profession d'instituteur, à la surveillance administrative et pédagogique. Pour développer la scolarisation élémentaire, la nouvelle loi autorisait, à côté des écoles communales, le libre établissement d'écoles par des particuliers ou des associations. Pour exercer, les instituteurs devaient obtenir un brevet de capacité de 1^{er}, 2^e ou 3^e degré, délivré en fonction du niveau de connaissance ; leur établissement était conditionné par l'obtention d'une autorisation rectoriale. Durant leurs fonctions, les maîtres étaient placés sous la surveillance des autorités locales et d'un comité cantonal. L'ordonnance de 1816 visait ainsi à incorporer l'enseignement primaire plus étroitement à l'Université.

Quel fut le bilan de la Commission dans le développement de l'enseignement élémentaire ?

Les premières statistiques d'ensemble, couvrant les années 1817-1821, fournissent le nombre d'écoles autorisées et celui des élèves scolarisés, ce dernier comprenant aussi selon toute vraisemblance une partie des effectifs féminins. En 1817, le nombre d'écoles autorisées se situait entre 20 000 et 21 000 pour atteindre environ 28 000 en 1819, 40% des communes demeurant sans école officielle³³. Quant au nombre d'élèves, il pouvait être chiffré entre 860 000 et 870 000 en 1817 et se montait à 1 123 700 en 1820. En 1821, selon le *Journal d'éducation*, 1 800 000 garçons sur 2 900 000 et 2 500 000 filles sur 3 millions n'étaient pas encore scolarisés. Il est vrai qu'aucune disposition administrative ne contraignait financièrement les communes à assurer le fonctionnement d'une école. Quant à l'obligation scolaire, elle n'était pas imposée mais suggérée : après recensement des enfants non scolarisés, le maire devait demander aux parents de les envoyer à l'école. Cette déficience de scolarisation trouvait sa cause principale dans la pauvreté des familles incapables de payer régulièrement une rétribution scolaire comme en témoignaient les inspecteurs Letronne et Guairard dans leur rapport de 1819 sur l'académie d'Amiens³⁴.

Dans son rapport d'activité de 1817, la Commission de l'instruction publique signalait que les dispositions prescrites par l'ordonnance de 1816 avaient été

32 Voir à ce sujet Michel Chalopin, *L'enseignement mutuel en Bretagne. Quand les écoliers bretons faisaient la classe*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2011.

33 Pour le détail statistique, voir René Grevet, *L'avènement de l'école contemporaine...*, op. cit., p. 180-184.

34 AN, F/17/9367, pièce 67.

appliquées rapidement et facilement dans cinq à six académies seulement (Besançon, Douai, Metz, Nancy, Rouen)³⁵. En revanche, ce même rapport passait sous silence les grosses difficultés soulevées par les congréganistes refusant obstinément de prendre les brevets de capacité prescrits par l'ordonnance de 1816. À partir de 1817, les recteurs furent confrontés un peu partout à la résistance des Frères des écoles chrétiennes, réinstallés dans 73 villes en 1818. Se retranchant derrière leurs statuts, ceux-ci ouvraient de nouvelles écoles sans autorisation ni brevet, refusant ainsi de reconnaître les autorités universitaires et académiques. Sur l'ordre de la Commission d'instruction publique, les recteurs procédèrent à la fermeture de ces écoles illégales, ce qui engendra de vives protestations³⁶. Ces tensions ne cessèrent qu'au début de 1819 lorsque les Frères furent autorisés à recevoir sans examen leur brevet de capacité. L'enseignement mutuel, encouragé par la commission, prospéra jusqu'en 1820. Dans un rapport de 1817, la Commission de l'instruction publique se félicitait de la diffusion d'une méthode qui permettait «de faire de grandes économies sous le double rapport de la dépense et du temps».³⁷ À cette date, 297 établissements avaient été ouverts dans 62 départements et à la fin de 1819, l'enseignement mutuel était présent dans 80 départements et fonctionnait dans 912 écoles dont 67 de filles³⁸.

Parmi les diverses initiatives prises par la commission pour stimuler la scolarisation élémentaire, l'une d'elles s'est avérée particulièrement efficace en favorisant le recrutement vers une profession mal rémunérée et peu engageante. Ce fut la dispense du service militaire pour les futurs instituteurs entérinée le 10 mars 1818 par la loi Gouvion-Saint-Cyr qui exempta des obligations militaires «tous les membres de l'instruction publique lorsqu'ils contracteront envers le conseil supérieur de l'instruction publique l'engagement de servir pendant dix ans»³⁹. Malgré l'opposition de plusieurs députés ultras, cette disposition s'appliqua également aux congréganistes et particulièrement aux Frères des écoles chrétiennes⁴⁰.

La commission présidée par Royer-Collard se préoccupa également de la formation professionnelle des instituteurs. Avant la loi Guizot qui les rendit

35 AN, F/17/9367, pièce 31.

36 AN, F/17/10156.

37 AN, F/17/9367, pièce 31.

38 *Journal d'éducation*, t. 9, p. 219.

39 Archives parlementaires, t. 20, p. 545.

40 *Ibid.*, p. 553-554.

obligatoires, quelques écoles normales fonctionnèrent mais avant 1828-1833, et même si elle reconnaissait l'utilité et l'exemplarité d'un établissement comme celui de Strasbourg, « qui mérite de servir de modèle à tous ceux du même genre qu'il importe de créer dans les autres académies »⁴¹, la Commission de l'instruction publique ne semblait pas véritablement favorable à la généralisation des écoles normales. Suivant en cela les propositions de F. Cuvier, inspirées du modèle hollandais, elle préféra la solution d'écoles-modèles dont les maîtres expérimentés initieraient leurs jeunes et futurs collègues. Ce fut d'ailleurs ce que se borna à recommander l'ordonnance du 29 février 1816 (art. 39).

Pour encadrer, contrôler et faire appliquer ses décisions dans les 21 académies, la commission exerça son autorité en adressant de nombreuses circulaires d'application aux recteurs, notamment pour la mise en œuvre de l'ordonnance de février⁴². Outre une correspondance suivie avec ces hauts fonctionnaires qui informait les commissaires de l'activité scolaire et administrative, il faut accorder une place importante aux inspections annuelles menées par les inspecteurs généraux. Ceux-ci apparurent avec la loi du 11 floréal an X (1^{er} mai 1802), sous le titre d'inspecteur général des études⁴³. La création de l'Université impériale renforça ce nouveau corps de hauts fonctionnaires : au nombre de 23 en 1808, ils étaient chargés de visiter les lycées et d'examiner les candidats aux fonctions professorales. De 1810 à 1830, le nombre des inspecteurs généraux allait toujours se situer aux alentours d'une trentaine. Par leurs informations et leurs propositions, ces hauts fonctionnaires de l'instruction publique ont joué un rôle essentiel en contribuant efficacement aux prises de décision et à la sauvegarde de l'institution universitaire. Il suffit d'ailleurs de rappeler les noms de Cuvier, Rendu, Royer-Collard et Guéneau de Mussy pour évoquer cette influence décisive. Une quinzaine d'inspecteurs généraux siégeaient au sein du Conseil de l'Université qui élaborait tous les arrêtés, les règlements, les statuts ainsi que les différentes instructions et circulaires qui constituèrent le code qui régit l'Université impériale puis royale. Les diverses correspondances des inspecteurs généraux renseignaient l'autorité centrale sur le climat général et l'attitude des esprits à l'égard de l'Université. En juin 1817, à l'époque où celle-ci s'avérait fortement contestée, les inspecteurs généraux Henri Louis de Coiffier

41 AN, F/17/9367, pièce 30.

42 René Grevet, *L'avènement de l'école contemporaine...*, op. cit., p. 166.

43 Françoise Huguet, *Les inspecteurs généraux de l'instruction publique...*, op. cit., p. 9.

de Verfeux et François Désiré Budan de Boislaurent avertissaient Royer-Collard, président de la Commission de l'instruction publique, qu'une active résistance religieuse se manifestait dans l'académie de Grenoble à l'encontre de l'institution universitaire⁴⁴. À l'inverse, les inspecteurs Rendu et Ampère, dans leur rapport adressé depuis Cambrai le 7 août de la même année, se montraient plus optimistes sur l'avenir de l'Université tout en réclamant une loi qui mît fin à l'état provisoire et ruinerait les espérances des adversaires ecclésiastiques et nobles de l'institution universitaire.

«L'Université réussit-elle enfin? Telle a été partout la première question que nous nous sommes proposés d'examiner en interrogeant tout ce qui pouvait nous répondre, hommes et choses, espérances et souvenirs; et partout, il nous est démontré que les préventions tombent, que les choses et les hommes s'améliorent ou se perfectionnent et qu'on le reconnaît; que les souvenirs ne sont pas toujours des regrets; qu'une seule chose manque aux espérances comme aux courages mais manque essentiellement : c'est la stabilité. Une déclaration solennelle du Roi et des chambres, une loi en un mot qui constate et qui consacre définitivement l'existence de l'université comme chargée de l'instruction et de l'éducation publique, voilà certainement le vœu de la majorité, comme c'est le besoin de tous...»⁴⁵.

Visiteurs, inspecteurs et informateurs, les inspecteurs généraux constituèrent sans aucun doute un corps dont l'action et l'influence ont servi d'une façon caractéristique et très efficace la continuité et la centralisation universitaires au début du XIX^e siècle.

Les recteurs d'académie, mis en place par le décret impérial du 17 mars 1808, portant organisation de l'Université, ont été aussi des relais décisifs de la Commission de l'instruction publique. La consultation des correspondances rectorales nous donne le sentiment que ces administrateurs devinrent progressivement et de plus en plus nettement des fonctionnaires attachés à l'existence, aux prérogatives et au rayonnement de l'Université. En 1815, le changement de régime ne bouleversa pas totalement le corps rectoral puisqu'une douzaine de recteurs furent maintenus dans leurs fonctions⁴⁶. Parmi eux, se trouvaient encore des ecclésiastiques et des professeurs de faculté mais progressivement, la carrière rectorale semblait facilitée par l'exercice d'une fonction administrative

44 AN, F/17/ 6809/1, pièce 359.

45 AN, F/17/ 6809/2, pièce 323.

46 Ce fut par exemple le cas d'André Taranget, recteur de l'académie de Douai.

et universitaire comme celle d'inspecteur d'académie⁴⁷. Le rôle administratif des recteurs s'avérait considérable puisqu'ils intervenaient dans les procédures d'examen des enseignants, accordaient les autorisations nécessaires à l'ouverture des établissements scolaires, proposaient au grand-maître les candidats aux différents emplois d'enseignement, organisaient les inspections, suspendaient de leurs fonctions les instituteurs et professeurs jugés immoraux ou inaptes. Un ou deux inspecteurs d'académie visitaient les écoles et renseignaient les recteurs sur l'état de l'enseignement dans chaque académie⁴⁸. Chaque année, les recteurs étaient tenus de fournir un état complet de la situation de leur académie, tout particulièrement pour l'enseignement primaire comme les y obligeait l'article 33 de l'ordonnance de février 1816.

L'administration rectorale était contrôlée par les inspecteurs généraux en tournée qui ne s'attachaient pas seulement à en contrôler la réalité. Ils tentaient aussi d'apprécier le rayonnement du recteur pour éclairer la commission. Celle-ci distribuait les félicitations, encouragements ou les notes⁴⁹. Les recteurs eux-mêmes ne dédaignaient pas de montrer leur zèle, à l'exemple de Pierre François Xavier Bourguignon d'Herbigny nouvellement nommé à la tête de l'académie de Rouen en 1817⁵⁰. Cette assurance puisait aussi dans la confiance accordée par Royer-Collard car il semble bien qu'une partie des nominations rectorales s'effectuait au gré d'un réseau de relations et de fidélités comme en témoigne la correspondance du recteur de Rouen, relatant son entrevue avec le président de la commission. Véritables pivots de l'administration universitaire, surveillés de près par les inspecteurs généraux, les recteurs furent sans conteste les agents indispensables de la centralisation scolaire dans la France du début du XIX^e siècle. Leur maintien et la sauvegarde de leurs principales attributions au-delà des vicissitudes politiques illustrent bien la force de l'emprise universitaire et la réalité persistante de l'intervention étatique sur l'enseignement public.

Dans son rapport de 1817, la commission se félicitait également de la coopération des préfets. Ceux-ci conservaient des attributions importantes en matière

47 Citons l'exemple de l'abbé Antoine Félix Mourre, d'abord inspecteur de l'académie d'Aix en 1818, inspecteur d'académie en mission puis chargé des fonctions rectorales en Corse entre août 1818 et octobre 1821, recteur de l'académie de Grenoble jusqu'à la fin de 1825 avant de devenir recteur de l'académie d'Aix, d'après AN, F/17/9367 et F/17/6810.

48 En 1831, on comptait 53 inspecteurs pour les 25 académies existantes, d'après Archives parlementaires, t. 73, p. 466.

49 AN, F/17/ 9367, pièces 39, 53, 56, 87, 99.

50 AN, F/17/ 6809/1, pièces 243, 244.

de surveillance générale, des établissements scolaires, mais aussi par le biais des comités cantonaux et des autorités municipales. De nombreux préfets se préoccupèrent sérieusement de seconder l'action des recteurs⁵¹. En revanche, il semble bien que l'administration préfectorale ait négligé l'enseignement primaire féminin dont l'avait chargé l'ordonnance royale du 3 avril 1820.

Enfin, la commission œuvra opiniâtrément pour défendre le monopole universitaire et promouvoir l'autorité de l'État enseignant. Une des principales résistances fut celle des Frères des écoles chrétiennes qui refusaient de se plier aux règlements universitaires. Les tensions furent très vives jusqu'en mars 1819 où un compromis fut trouvé. Dans cette affaire des brevets de capacité, « signe d'un débat central »⁵², les autorités universitaires négocièrent une formule d'accord qui préservait symboliquement le pouvoir rectoral de nomination. La question du service militaire donna lieu également à un débat illustrant parfaitement la volonté gouvernementale de conditionner l'exemption à l'engagement décennal. À propos des Frères des écoles chrétiennes, Royer-Collard déclarait :

« ils ne peuvent l'être [exemptés] que comme personnes vouées à un service public sous l'autorité des chefs de ce service »⁵³.

La défense du monopole universitaire fut également loin d'être réalisée pour l'enseignement secondaire concurrencé par les institutions ecclésiastiques. L'ordonnance du 5 octobre 1814 avait en effet permis la libre existence d'une école secondaire ecclésiastique par département, ce qui avait suscité la création de nombre d'écoles privées, de type secondaire voire même primaire. Il est vrai que l'administration universitaire rencontrait de grosses difficultés face à l'hostilité et à l'influence du clergé. En mai 1817, M. d'Herbigny, recteur de Rouen, relatait non sans humour sa première visite au cardinal-archevêque, Mgr Cambacérès :

« J'ai fait visite à cette Éminence qui est bien la plus grosse Éminence qui soit au monde. Nous ne parlâmes point de l'instruction publique. En homme qui sait vivre, j'attendais que monseigneur voulût bien entamer la matière. Son Éminence parla de la pluie et du beau temps que je trouvai beau en sortant. Nous n'avons point l'honneur d'être aimés par ce Prince de l'Église... »⁵⁴.

51 AN, F/17/ 9367.

52 Antoine Prost, *Histoire de l'enseignement en France*, op. cit., p. 163.

53 Archives parlementaires, t. 20, p. 553.

54 AN, F/17/ 6809/1, pièce 245.

En revanche, les inspecteurs Rendu et Ampère dans leur rapport adressé depuis Cambrai le 7 août de la même année, précisait que personne ne s'avisait vraiment de réclamer que toute l'éducation devînt le monopole des ecclésiastiques :

« La pensée n'en vient seulement pas [...] Concluons que le Clergé n'est nulle part en position pour enlever à l'Université le domaine de l'instruction publique...⁵⁵ ».

D'ailleurs, progressivement, à partir de 1819-1820, le parti ultra ne repoussa plus radicalement l'idée de maintenir une institution universitaire désormais incontournable, espérant l'utiliser au mieux des intérêts confessionnels. Deux stratégies étaient possibles. La première consistait à contrôler l'institution universitaire de l'intérieur grâce à une cléricisation de son personnel dirigeant. La seconde visait à battre en brèche le monopole universitaire de trois manières : au niveau des établissements, en autorisant la libre ouverture d'écoles confessionnelles ; au niveau des personnels, en développant la surveillance ecclésiastique ; au plan des études, en réclamant la suppression du « certificat d'études » instauré en 1808⁵⁶. Au cours de la période suivante, jusqu'au terme de la domination des ultras (1827), ces deux stratégies furent d'ailleurs menées de front.

Conclusion

Après la période fondatrice de l'Empire, les années 1815-1820 ont été un moment de consolidation de l'État enseignant. Durant cette période, l'Université s'est maintenue dans son rôle directeur de l'instruction publique. La Commission de l'instruction publique, sous la houlette de Royer-Collard, est parvenue à construire une légitimité et une réputation à l'Université. Ce faisant, elle a contribué puissamment à l'installation définitive de l'État enseignant dans le paysage institutionnel français, préparant ainsi la création d'un ministère de l'Instruction publique. Sans doute le sillon universitaire avait-il été déjà bien tracé au point d'avoir laissé assez peu d'espace à une ambition ecclésiastique certes ancrée dans une tradition mais désormais incapable d'en assumer

55 *Ibid.*

56 Le « certificat d'études » attestait que les candidats au baccalauréat avaient effectué les deux dernières années de leur scolarité dans un établissement public.

totallement les moyens. Les deux premières décennies du XIX^e siècle placent la question éducative dans la contemporanéité naissante ; il n'est plus question de laisser l'État en dehors de la direction de l'enseignement. L'explication est politique, elle est aussi économique et sociale : la France contemporaine qui se construisait alors réclamait des cadres, de nouvelles élites, des compétences diversifiées, etc. L'action de la Commission de l'instruction publique s'inscrit à l'évidence dans une continuité avec celle de l'Université impériale. Royer-Collard et ses commissaires ont poursuivi l'œuvre de Fourcroy, de Fontanes et des premières autorités académiques. Il convient donc de nuancer le propos de Guizot qui vit en eux les sauveurs de l'Université ; certes ils en furent les défenseurs face aux vellétés cléricales et décentralisatrices des adversaires de la « fille du tyran », mais ils furent aussi et surtout les continuateurs vigilants d'une institution à laquelle aucune autre ne pouvait se substituer. Le rôle prépondérant joué par Royer-Collard comme président de cette commission prépara le rétablissement du grand-maître⁵⁷, officialisé le 1^{er} juin 1822 et l'instauration en août 1824 d'un ministère de l'Instruction publique adossé et subordonné aux Affaires ecclésiastiques, dont le premier titulaire fut d'ailleurs Frayssinous, grand-maître et ancien membre de la commission.

Sans doute le monopole d'État ou le « blocus universitaire » pour reprendre une formule célèbre, n'était-il pas entièrement et définitivement assuré : en effet, l'épineux problème du statut des Frères des écoles chrétiennes par rapport aux règlements universitaires ainsi que la libre existence des écoles secondaires ecclésiastiques et de leur assujettissement à la taxe universitaire du vingtième demeuraient en suspens. Une grande question était donc posée qui n'allait pas connaître de réponse immédiate avant 1833 et 1850 : fallait-il officialiser un dualisme scolaire permettant un enseignement confessionnel en dehors de l'Université ?

57 La charge en fut confiée à Frayssinous, bientôt promu comte et évêque d'Hermopolis.